

University of Groningen

De toekomst van de AOW

Vonk, G.J.

Published in:
De AOW, veel besproken, nu beschreven

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2006

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Vonk, G. J. (2006). De toekomst van de AOW: brede basis, soberheid en eenvoud. In M. van Everdingen, & G. Vonk (editors), *De AOW, veel besproken, nu beschreven* (blz. 394-411). SVB.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Deel V De toekomst van de AOW: brede basis, soberheid en eenvoud

PROF. DR. GIJSBERT VONK

1 INLEIDING¹

Voorspellen is moeilijk, vooral als het om de toekomst gaat. Een oude Tibetaanse wijsheid zegt daarom dat degene die de toekomst wil kennen, moet nagaan wat hij vandaag aan het doen is. Wie deze wijsheid projecteert op de Algemene Ouderdomswet (AOW) moet tot de conclusie komen dat er weinig aan het stelsel zal veranderen. De AOW is in stabiliteit gegoten. Op gezette tijden wordt er veel over de wet gepraat maar uiteindelijk wordt er weinig mee gesold. Als er al wijzigingen worden voorgesteld, dan zijn deze erop gericht de AOW voor de toekomst veilig te stellen. En zelfs dan moeten politici uiterst behoedzaam met de wet manoeuvreren. Niet de AOW, maar voorstellen tot wijziging van het stelsel zijn met controverses omgeven.

De hedendaagse discussie over de toekomst van de AOW staat vooral in het teken van de financierbaarheid van het stelsel in het licht van de vergrijzing. Uit de analyse van Lambrecht van Eekelen opgenomen in dit boek (in paragraaf 4.3 van deel IV) blijkt dat deze discussie al evenzeer een stabiel karakter heeft. Economen becijferen het beslag van de AOW op het Bruto Binnenlands Product. De Commissie Drees ging in 1987 uit van een slechtweersscenario van 8,5% in 2030. Opmerkelijk is dat nadien de prognoses nauwelijks ongunstiger zijn geworden. Toch zijn de meesten het erover eens dat er aanvullende financiering voor de AOW moet worden gevonden. De discussie spitst zich dan toe op de vraag welk instrumentarium hiervoor het meest geschikt is. Misschien is het een geruststellende gedachte dat altijd kan worden teruggevallen op het instrument van de verhoging van de rijksbijdragen. Als de premies bevroren blijven op het huidige niveau, zal op het hoogtepunt van de vergrijzing in 2038 deze rijksbijdrage de helft van de AOW-financiering bedragen (van Eekelen en Olieman 2003, p. 85-100). Ouderen betalen op die wijze vanzelf naar draagkracht mee aan hun eigen pensioen. Ook al wordt daar soms over geklaagd in verband met vermeende inbreuken op het 'verzekeringskarakter' van de AOW, feit blijft dat wij op deze wijze de financiering kunnen regelen. En zelfs als dat niet het geval zou zijn, dan werken we toch gewoon met zijn allen wat langer door!² Er zal uiteindelijk een oplossing voor het financieringsvraagstuk worden gevonden. Als het Tibetaanse postulaat juist is, zal deze oplossing gericht zijn op het behoud van het stelsel.

Deze bijdrage gaat in op de stabiliteit van de AOW. Mijn these is dat deze niet louter veroorzaakt wordt door koudwatervrees of gebrek aan moed van de politici. Er is meer aan de hand. In de architectuur van de wet zit een aantal elementen die het stelsel resistent maken tegen veranderingen en bedreigingen van buitenaf. Het zijn de elementen brede basis, soberheid en eenvoud. In hoofdstuk 2 worden deze stabilisatoren van de AOW en hun effecten op de omgeving nader beschreven.

Het beeld van onveranderlijke stabiliteit laat onverlet dat er zich ten aanzien van de AOW op kleinere schaal bepaalde spanningen kunnen voordoen. Deze worden beschreven in hoofdstuk 3: 'rimpelingen op het vlakke water'. Problemen waar ik de aandacht op vestig, hebben betrekking op de imperfecte verzelfstandiging van uitkeringsrechten die tot gevolg heeft dat de uitkeringshoogte varieert al naargelang de leefvorm (paragraaf 3.1), de onvolledige AOW-opbouw van Nederlands ingezetenen (paragraaf 3.2) en het ontoereikend AOW pensioen, mede veroorzaakt door de

¹ Deze bijdrage vormt voor een deel een bewerking van een eerdere bijdrage 'Van het AOW-front niets nieuws', opgenomen in de afscheidsbundel voor Leen van den Heuvel, *De l(e)enigheid van het sociaal recht*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2006.

² Zie hierover ook het SER-advies, *Wegnemen van belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar*, nr.3, 2006.

afschaffing van de partnertoeslag met ingang van 1 januari 2015 (paragraaf 3.3). Deze problemen vragen wél om een oplossing. In hoofdstuk 4 worden twee oplossingsrichtingen besproken. De eerste gaat uit van een verbetering van de samenhang tussen de Wet werk en bijstand (WWB) en de AOW waarbij onder meer kan worden overwogen om voor 65-plussers de WWB uit te laten voeren door de SVB. De tweede oplossing gaat uit van de invoering van een inkomensafhankelijke ouderentoeslag. Een dergelijke ouderentoeslag is complementair aan de AOW en biedt een uniforme voorziening voor personen die als gevolg van een AOW-hiaat, het afschaffen van de partnertoeslag of om andere redenen ontoereikende pensioeninkomsten hebben. De bijdrage wordt afgesloten met een korte slotbeschouwing (hoofdstuk 5).

2 DE STABILISATOREN VAN DE AOW

2.1 BREDE BASIS, SOBERHEID EN EENVOUD

De termen brede basis, soberheid en eenvoud zouden zo van toepassing verklaard kunnen worden op de oude Drees die verantwoordelijk was voor de naoorlogse invoering van de noodwet ouderdomsvoorziening. Ze wijzen in dit geval naar de drie wezenlijke kenmerken van de AOW die ook elders in dit boek uitvoerig aan bod zijn gekomen, namelijk de universele verzekeringsgrondslag, de minimale uitkeringshoogte en de simpele berekeningssystematiek.

De *brede basis* slaat op de kring der verzekerden: iedere ingezetene of niet-ingezetene die in Nederland werkt is van rechtswege verzekerd voor het ouderdomsrisico. Verzekerden met inkomen betalen premie ter (mede)financiering van de lopende uitgaven.

De *soberheid* vloeit voort uit de uitkeringshoogte die overeenstemt met het sociaal minimum. Daarbij wordt uitgegaan van de gebruikelijke percentages van het nettominimumloon (50% voor gehuwden, 70% voor alleenstaanden en 90% voor eenoudergezinnen). Mensen die een gezamenlijke huishouding voeren, worden als gehuwd aangemerkt. Gehuwden die duurzaam van elkaar gescheiden leven, worden behandeld als alleenstaanden.

De *eenvoud* verwijst naar de compositie van de wet, de eenduidige uitkeringsvoorwaarden (ook wat het verzekerd risico betreft: 65 jaar) en de simpele berekeningsmethode (lineaire opbouw). Regels die de berekening nog kunnen compliceren worden geleidelijk uitgefaseerd. Dit geldt voor de inkomensafhankelijke toeslag die met ingang van 2015 komt te vervallen.³ Vanaf dat jaar wordt van de mensen verwacht dat zij op de particuliere markt een voorziening hebben getroffen ter overbrugging van de jaren waarin de jongere partner de 65-jarige leeftijd nog niet heeft bereikt. Of de jongere partner moet tot het 65e jaar doorwerken. Ook de regeling van zogenaamde overgangsvoordelen heeft een tijdshorizon. Met ingang van 1 januari 2007 worden geen nieuwe overgangsvoordelen meer toegekend. Deze voordelen bestaan uit gratis tijdvakken van verzekering voor elk jaar waarin men niet voor de AOW verzekerd kon zijn, aangezien deze wet nog niet in werking was getreden, dus voor personen die in 1957 al ouder waren dan 15 jaar. Voor iedereen die na 1 januari 2007 met pensioen gaat, geldt dat men de gehele verzekeringsperiode voor de AOW verzekerd heeft kunnen zijn.

Dit zijn mijns inziens de structurelementen van de AOW die aan de stabiliteit ten grondslag liggen. Merk op dat ik het *verzekeringskarakter* in het rijtje heb weggelaten. Het verzekeringkarakter van de AOW is immers uiterst relatief. Ook personen die nooit premie hebben betaald, zijn verzekerd. Voorts is geen sprake van equivalentie tussen de hoogte van de premiebetaling en de hoogte van de uitkering. Verder wordt de financiering voor een groeiend deel gedragen door de algemene middelen. En ten slotte geldt er in het kader van de inkomensafhankelijke toeslag een inkomenstoets. Een zuiver verzekeringskarakter is ook nooit door de wetgever beoogd. In de bijdrage van Ilona Dorrestijn en Vibeke Kingma over de geschiedenis

³ Art. 8, lid 1, AOW.

van de AOW in Deel I van dit boek wordt beschreven dat het van meet af aan de bedoeling was om het midden te zoeken tussen een staatspensioen en een verzekering. Uiteindelijk is dit gerealiseerd door het staatspensioen pro forma in een verzekeringsjasje te hullen. Dit verzekeringsjasje heeft bovenal een symbolische betekenis. Materieel heeft het echter weinig om het lijf en of het enige resistentie biedt tegen bedreigingen van buitenaf (bijvoorbeeld omdat de politiek minder gemakkelijk gevestigde aanspraken zou kunnen aantasten) waag ik dan ook te betwifelen.⁴

2.2 STABILISATIE-EFFECTEN

HET EFFECT VAN DE BREDE BASIS

Een factor die belangrijker is als schild tegen inbreuken op het stelsel is het feit dat alle burgers bij deze wet zijn aangesloten. Diverse onderzoeken, onder andere eigen onderzoek van de SVB⁵, bevestigen stevast het draagvlak bij de burger voor de sociale zekerheid. Daarbij blijkt dat het eigen belang 's-Nederlanders belangrijkste solidariteitsmotief is (van Oorschot 2002, p. 31-46). Met andere woorden, wij leveren graag een bijdrage aan het stelsel vanuit de wetenschap dat wij er op enig moment zelf van gaan profiteren. De brede basis brengt met zich mee dat elke individuele burger *stakeholder* is ten aanzien van de AOW. Is het dan een wonder dat politici er uiterst behoedzaam mee moeten manoeuvreren? De AOW is publiek bezit geworden en om die reden stekelig materiaal voor de politiek om aan vatten. Het is een van de oorzaken van de relatieve onveranderlijkheid van de AOW.

Uiteraard is de brede basis van de AOW niet alleen een stabilisatiefactor. Zij is tevens van groot belang uit een oogpunt van effectiviteit. Ze realiseert een recht levensstandaard voor de gehele gepensioneerde bevolking op ten minste minimaal niveau. De brede basis staat evenzeer voor solidariteit. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het recht op sociale zekerheid zoals dat in internationale verdragen en (nogal bleekjes) in artikel 20 van onze Grondwet is omschreven. Opmerkelijk is dat waar de AOW in enkele gevallen niet in staat is de burgers een toereikende levensstandaard te bieden (zoals bij bepaalde groepen met een AOW-hiaat) dit ook onmiddellijk als een probleem wordt gepercipieerd. Op deze problematiek wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

HET EFFECT VAN DE SOBERHEID

Voor de meeste Nederlanders biedt de AOW een basis die wordt aangevuld door een bedrijfs- of beroepspensioen. Waarschijnlijk is de kracht en rijkdom van het aanvullende pensioengebouw zelfs te danken aan de AOW. De overheid geeft met de AOW als het ware een duwtje in de rug aan werkgevers en werknemers opdat zij om het werk zelf verder kunnen afmaken. Het boeiende van het gemengde Nederlandse pensioenstelsel is dat het aanvullende stelsel flexibel op allerlei veranderingen reageert, terwijl de AOW een constante ondertoon vormt. Of in de woorden van Frans Leijnse: "Het reeds door Drees voorziene gemengde karakter van de pensioenverzekering leidt er (...) toe dat meer verantwoordelijkheid wordt genomen wanneer dit mogelijk is. Het ouderdomspensioen heeft zich in de afgelopen decennia als geen andere sociale verzekering aangepast aan de groeiende variëteit van individuele wensen, wisselingen op de arbeidsmarkt en combinaties van activiteiten" (Frans Leijnse 2001, p. 29). De mix van omslag- en kapitaaldeckingsfinanciering die in het pensioenstelsel is gecreëerd, heeft bovendien nog als positief bijeffect dat de betaalbaarheid van de oudedagsvoorziening veel minder onder druk staat dan in stelsels die veel sterker door de eerste pensioenpijler zijn gedomineerd, zoals in Duitsland, Frankrijk en Italië.

Veranderingen in het pensioenstelsel voltrekken zich in de aanvullende sfeer. De opkomst en de

⁴ Merk in dit verband ook op dat het Europese Hof voor de rechten van de mens in het kader van de toets van ingrepen in de sociale zekerheid aan het recht op eigendom van art. 1, eerste protocol van het EVRM er niet langer acht op slaat of socialezekerheidsregelingen uit premies of uit de algemene middelen zijn gefinancierd. Voor een overzicht zie F. Pennings, 'Eigendomsbescherming in de sociale zekerheid', opgenomen in de afscheidsbundel voor Frits Noordam, *Sociale zekerheid voor het oog van de meester*, Deventer, 2006.

⁵ Zie *De sociale zekerheid als burgerpolis*, SVB 2004.

ondergang van de vervroegde pensionering, versoberingen in de pensioenhoogte (van eindloon naar middenloon), de invoering van bijzondere spaararrangementen of keuzemogelijkheden, het zijn allemaal zaken die de aanvullende pensioenen in beweging hebben gebracht, maar de AOW ongemoeid hebben gelaten. Het ziet ernaar uit dat zelfs de discussie over de flexibilisering van de pensioengerechtigde leeftijd aan de AOW voorbij zal gaan. De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft zich in zijn advies van 17 maart 2006, nr. 3, *Wegnemen van belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar*, over deze problematiek gebogen. Daarbij is de Raad wederom tot de conclusie gekomen dat een flexibilisering van de pensioenleeftijd in de AOW geen voordelen biedt. Dit standpunt was - zo kunnen we in het advies lezen - door de SER ook al ingenomen in 1956, 1997 en in 2005. De SER meent dat een keuzemogelijkheid wat het ingaan van het pensioen betreft alleen maar uitvoerings- en administratiekosten met zich meebrengt. Maar vooral is de Raad van oordeel dat er nu reeds volop mogelijkheden bestaan voor flexibilisering van de ingangsdatum van pensioenen in de aanvullende pensioensfeer. In een recente publicatie heb ik om een aantal redenen dit standpunt van de SER in twijfel getrokken, ja zelfs het predicaat reactionair meegegeven (Vonk, 2006). Ik moet thans deemoedig van dit standpunt terugkomen. De kracht van de AOW zit in de volstreekte zekerheid van een minimumpensioen op de leeftijd van 65 jaar. Eenduidig en betrouwbaar. In het totale pensioengebouw vormt de AOW de harde, onveranderlijke nucleus. De tweede (en de derde pijler) hebben een flexibeler, gedifferentieerder karakter en zijn daarom beter in staat veranderingen op te vangen.

HET EFFECT VAN DE EENVOUD

Eenvoudige uitkeringsregels zijn gemakkelijk uit te voeren met een minimum aan bemoeienis met de verzekerde. De afhandeling van aanvragen kan bovendien verregaand worden geautomatiseerd. Dit is zichtbaar in de kwaliteit van de uitvoering van de AOW. Afgezien van een enkel incident met 'samenwoonfraude' (waarover hieronder meer), verloopt de uitvoering van de AOW geruis- en vlekkeloos. Al jarenlang scoort de SVB met de uitvoering van de AOW bijna een tien: meer dan 99% van de beslissingen is rechtmatig.

De AOW leeft bovendien sterk in harmonie met zijn juridische omgeving. Voorheen bestaande spanningen in het rechtsregime, veroorzaakt door onder meer een moeizame relatie met de gelijkebehandelingsnorm voor mannen en vrouwen en het Europese coördinatierecht, zijn in de loop der jaren stap voor stap opgeheven.⁶ Het aantal bezwaar- en beroepsprocedures dat over de AOW wordt gevoerd, is dan ook in absolute en in relatieve getallen aan het dalen.⁷ Sommige rechtbanken duiden de AOW aan als een van de 'kleine wetten', een opmerkelijke kwalificatie in de wetenschap dat de uitgaven hieraan 5% van het Bruto Binnenlands Product bedragen en aan 2,5 miljoen mensen wordt uitgekeerd.

Het gevolg van dit alles is dat onvrede met de kwaliteit, de rechtmatigheid of de doelmatigheid van de uitvoering, die zo kenmerkend is in de sfeer van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekering, zich niet manifesteert in de AOW. Vanuit het perspectief van de uitvoering bestaat er aldus geen enkele reden voor de politiek om zich met het stelsel te bemoeien. Het tegenovergestelde is het geval: men kan het proces maar beter niet verstoren.

HET CUMULATIEVE EFFECT: IDEOLOGISCHE CONSENSUS?

De eigenschappen van de AOW en zijn rol in het totale pensioenstelsel leidt ertoe dat het stelsel kan rekenen op een brede ideologische basis. Alsof het pensioengebouw de drie werelden van *welfare capitalism* in zichzelf verenigt. De Scandinavische benadering komt terug in de brede basis van de AOW: het ingezetenenstelsel. De continentale benadering wordt weerspiegeld in de grote rol van de werkgevers- en werknemersinstituten in het aanvullende pensioen. En aangezien deze instituten niet geheel aan de leiband lopen van de centrale wetgeving, maar zelf een mate van onderhandelingsautonomie behouden, is er ook iets zichtbaar van het Angelsaksische model. Bij een dergelijk stelsel moet men voor enige oppositie te rade gaan bij de ideologische uitersten.

⁶ Zie hierover deel II, par. 3.4.

⁷ Juridisch jaarverslag SVB 2005.

Misschien komen wij dan uit bij het *Libertarian* gedachtegoed volgens hetwelk - extreem gesteld - sociale zekerheid als een vorm van diefstal wordt beschouwd. Ik denk bijvoorbeeld aan Robert Nozick die in zijn werk *Anarchy, State and Utopia* (Nozick 1974), de hele notie van *distributive justice* op principiële gronden verwerpt, onder meer omdat deze leidt tot ongerechtvaardigde claims op de middelen van vrije burgers. Alleen sociale zekerheid die gebaseerd is op de vrije wil (liefdadigheid) of op eigen eigendomsverwerving (sparen of particulier verzekeren) is in dit denkbeeld legitiem. Neoconservatieven pleiten voor een grotere rol van eigen spaarinitiatieven in de sociale zekerheid. Thatcher experimenteerde ermee in het Britse pensioenstelsel in de tweede helft van de jaren tachtig. George Bush jr. introduceerde in zijn tweede termijn een initiatief voor vrijwillig sparen in plaats van verplichte verzekering in de Verenigde Staten, waar het pensioenstelsel overigens een zekere gelijkenis toont met de AOW (A. Jacobs 2003, p. 240). Zou het spaaralternatief ook de AOW kunnen bedreigen? Mij lijkt het niet. Sparen als alternatief voor verplichte verzekering is controversieel en blijkt niet altijd effectief. De plannen van Bush zijn ergens zoekgeraakt in het Amerikaanse Congres, ondanks het feit dat de Republikeinen daar een meerderheid hebben. Ook in Amerika blijkt men zeer gehecht aan het basispensioen. De Britten zijn inmiddels tot de conclusie gekomen dat er in hun land veel te weinig voor het pensioen wordt gespaard en hebben onlangs allerlei initiatieven genomen om de vrije spaarkeuzes weer aan banden te leggen, onder gelijktijdige versterking van het eerstepijlerbasispensioen.⁸ Over eigen spaarinitiatieven wordt ook wel in Nederland gepraat. De regering heeft de SER bijvoorbeeld gevraagd zijn gedachten te laten gaan over de mogelijkheden van de introductie van een spaar-WW⁹; ook de levensloopregeling is gebaseerd op het spaarconcept. Maar vooralsnog zijn er geen tekenen dat dit concept ook de harde nucleus van de AOW zal aanvreten.

3 RIMPELINGEN OP HET VLAKKE WATER

3.1 IMPERFECTE VERZELFSTANDIGING

Na de invoering van de gelijke behandeling in de tweede helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw is de AOW verzelfstandigd. Dat wil zeggen dat iedere persoon op eigen titel verzekerd is en op eigen titel een recht op pensioen kan doen gelden. Deze verzelfstandiging is echter niet volledig doorgetrokken. Wat de hoogte van het AOW-pensioen betreft wordt immers een onderscheid gemaakt tussen het alleenstaandenpensioen (70% van het minimumloon) en het gehuwdenpensioen (ieder 50%, gezamenlijk 100% van het minimumloon). In het hanteren van een afzonderlijke (verlaagde) grondslag voor gehuwden ten opzichte van alleenstaanden continueert de AOW de interdependentie tussen echtelieden. Met deze constellatie is naar mijn mening geen stabiele situatie gecreëerd. Ik licht dit als volgt toe.

Het hanteren van een afzonderlijke gehuwdennorm veronderstelt in de huidige juridische context een gelijke behandeling van gehuwden met ongehuwd samenwonenden. Voor de gezamenlijke huishouding hanteert het socialezekerheidsrecht een uniforme definitie.¹⁰ Het blijkt echter dat juist door alleenstaande ouderen allerlei samenlevingsverbanden worden aangegaan die - in ieder geval in de beleving van de betrokkene - niet met een huwelijk vergelijkbaar zijn. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat het verschijnsel van *living apart together* (lat) onevenredig vertegenwoordigd is bij ouderen (de Jong-Gierveld en Peeters 2002, p. 116-136). Men biedt elkaar ondersteuning met behoud van zoveel mogelijk zelfstandigheid.

Het hanteren van de definitie van de gezamenlijke huishouding kan er snel toe leiden dat, in weerwil van de intenties van de betrokkenen, een gezamenlijke huishouding moet worden aangenomen. Veelal gaat dit gepaard met aanzienlijke terugvorderingen en het opleggen van sancties. In mijn ruim tien jaar durende ervaring als hoofd juridische zaken bij de SVB heb ik dit probleem, ondanks alle informatie-inspanningen die worden gepleegd, zien groeien. De

⁸ Zie *Security in retirement: towards a new pensions system*, Department for Work and Pensions, May 2006.

⁹ Zie SER-advies, *Toekomstbestendigheid werkloosheidswet*, nr. 5, 15 april 2005.

¹⁰ Zie art. 1, leden 3 en 4 AOW.

gezamenlijke huishouding wordt omgeven door een zweem van fraudevermoedens. Het onderwerp staat nummer één op de lijst van het handhavingsbeleid. Deze situatie is niet alleen kwalijk in verband met de spanning en onzekerheid die het recht oproept bij de betrokkenen, maar ook in verband met de neveneffecten die van de stand van de wetgeving uitgaan. Het bij elkaar gaan wonen voor doeleinden van hulp en bijstand wordt ontmoedigd.

Pogingen om ten behoeve van de uitvoering van de AOW soepeler beleid te hanteren ten aanzien van het begrip gezamenlijke huishouding, zoals twee jaar geleden het SVB-initiatief om met een ruimer beleid te komen voor de latende ouderen¹¹, stuiten bij de bewindslieden stevast op onbegrip. De strenge norm dient met name ten behoeve van de consistentie ten opzichte van de Wet werk en bijstand (WWB)¹² koste wat kost gehandhaafd te worden. Hooguit onder druk van de Kamer is de huidige staatssecretaris bereid gebleken tot enige concessie voor personen die iemand in huis nemen in verband met 'een zorgbehoefte' van een van hen. De regering heeft inmiddels een wetsvoorstel ingediend om het pensioen van twee ongehuwden niet te herzien als zij vanwege een zorgrelatie samenwonen en intussen hun eigen adres aanhouden.¹³ Maar het wetsvoorstel kent een streng zorgcriterium. In haar advies aan de staatssecretaris heeft de SVB haar zorg uitgesproken dat slechts een kleine groep latters met de nieuwe regeling zal zijn geholpen en dat er allerlei grensgevallen alsnog buiten de boot zullen vallen. Of met de invoering van het voorstel het maatschappelijk probleem echt is opgelost, kan worden betwijfeld maar het is alvast een stap in de goede richting.¹⁴

Een volgende vraag is of het hanteren van een verlaagde uitkeringsgrondslag voor gehuwden om systematische redenen nog wel noodzakelijk is. Samenwonenden genieten ten opzichte van alleenstaanden een schaalvoordeel, zowel wat huisvestingskosten als wat de aanschaf van duurzame gebruiksgoederen betreft. Dit komt tot uitdrukking in het hanteren van een lagere minimumnorm voor gehuwden dan voor alleenstaanden. Formeel biedt de AOW inderdaad een voorziening op bestaansminimumniveau. De facto functioneert de wet evenwel voor de meeste mensen als een basisdeel van het pensioen dat wordt aangevuld met een loongerelateerd aanvullend pensioen.¹⁵ Het aanvullende pensioen houdt rekening met het AOW-deel via de franchise. Nu is het zo dat de franchise niet altijd één op één hoeft aan te sluiten op het daadwerkelijke AOW-pensioen dat een persoon zal ontvangen. Waar pensioenfondsen de 100% gehuwdennorm hanteren als franchise leidt dit bovendien tot gelijkebehandelingsproblemen als beide echtelieden zelfstandig gewerkt hebben en aanvullend pensioen hebben opgebouwd.¹⁶ Maar wat nog het meeste klemmt, is dit: als voor het overgrote deel van de Nederlandse bevolking geldt dat aanvullende pensioeninkomsten bovenop de AOW worden genoten die uitgaan van het verdiende loon, wat is dan nog de noodzaak om alleenstaanden een hogere uitkering te geven dan gehuwden? Waarom moet in deze situatie de AOW nog rekening houden met lastenverschillen tussen onderscheiden huishoudtypes? Moeten dergelijke verschillen niet eerder worden aangemerkt als consequenties van persoonlijke keuzes die burgers maken, of van het lot dat hen overkomt? Mijns inziens is een dringende grond voor leefvormdifferentiatie slechts aanwezig bij personen die daadwerkelijk op het sociaal minimum moeten leven. Maar voor een regeling die feitelijk functioneert als een basis voor een bovenminimale pensioenvoorziening is het geen dwingend gegeven.

Het probleem van de imperfecte verzelfstandiging kan worden opgelost door alle AOW-

¹¹ Een verwijzing naar dit voorstel is opgenomen in *Kamerstukken II* 2004/2005, 17 050, nr. 279.

¹² Wet van 9 oktober 2003, *Stb.* 2003, 375.

¹³ Zie Wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met samenwonen ten behoeve van zorg voor een hulpbehoevende, *Kamerstukken II* 2005/2006, 30 666.

¹⁴ Er ontstaan weer allerlei nieuwe grensproblemen bij personen die dan weer net niet voldoen aan het criterium van hulpbehoevendheid waar de staatssecretaris naar analogie van art. 1, sub j, Anw vanuit wil gaan.

¹⁵ Het aantal ouderen dat een aanvullend pensioen heeft, bedraagt 80%. Van de huishoudens met een of meer AOW'ers heeft slechts twee 2% geen enkel aanvullend inkomen, vgl. F.M. Noordam, *Socialezekerheidsrecht*, 2004, p. 214.

¹⁶ De Commissie Gelijke Behandeling achtte dit in strijd met de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen, oordeel 2005-35. De kantonrechter Heerlen kwam bij uitspraak van 6 juli 2005, *PJ* 2005/93, tot een andere afweging en achtte geen verboden onderscheid aanwezig. Tegen deze uitspraak is hoger beroep ingesteld.

gerechtigden een pensioen op gelijke hoogte te geven, ongeacht leefvorm. Een dergelijke wijziging zou de AOW nog eenvoudiger en daarmee nog sterker maken dan hij nu al is. Vraag is wat de hoogte van het uniforme pensioen zou moeten zijn. Hierover wegdromend zou 70% van het minimumloon een mooi vooruitzicht zijn. Misschien valt het zelfs wel te financieren met de afschaffing van de inkomensafhankelijke toeslag met ingang van 1 januari 2015. Maar we moeten realistisch zijn: de financiering van de AOW staat onder druk. Waarschijnlijk zou het percentage lager worden gesteld. Dat kan maar dan ontstaat onmiddellijk een nieuw probleem voor alleenstaanden zonder andere inkomsten. Zij zouden onder het sociaal minimum moeten leven, waardoor een aanvullend beroep moet worden gedaan op de bijstand. Op deze problematiek wordt verder ingegaan in hoofdstuk 4.

3.2 ONVOLLEDIGE PENSIOENOPBOUW BIJ INGEZETENEN

Een element van spanning tussen de AOW en zijn juridische omgeving dat zo langzamerhand is opgeheven, heeft betrekking op de toepassing van de wet in grensoverschrijdende situaties. De centrale rol van het wonen in de AOW was niet altijd even gemakkelijk inpasbaar in het op de leest van het werklandbeginsel geschoeide Europese coördinatierecht, zoals vervat in Verordening (EEG) nr. 1408/71 (Vo. 1408/71)¹⁷. Eind jaren tachtig bracht dit de voormalige bijzonder hoogleraar *Levelt-Overmars* in haar VU-oratie er nog toe op retorische wijze het einde van de volksverzekeringen aan te kondigen (Levelt-Overmars 1988). Maar het Europese recht heeft zich soepel betoond ten opzichte van de wooneisen van de AOW. In zijn Utrechtse oratie van 2003 vraagt *Pennings* zich zelfs af of het werklandbeginsel van Vo. 1408/71 zijn langste tijd gehad heeft (Pennings 2003). Het kost *Pennings* daarbij enige moeite deze vraag nog ontkennend te beantwoorden (Vonk 2005, p. 319-323). Het Europese recht heeft het ingezetenen criterium in zijn armen gesloten (van der Most 2005, p. 2082-2089).

De vrede tussen de AOW en het internationale coördinatierecht suggereert dat de AOW voor migranten altijd billijk uitwerkt. Dit is evenwel niet het geval. Als gevolg van het opbouw karakter van de AOW kunnen mensen die op latere leeftijd in Nederland zijn komen wonen en werken, geen volledig AOW-pensioen opbouwen. Wat de inkoopmogelijkheid van ontbrekende tijdvakken betreft: deze kan voor betrokkenen veel te duur uitvallen.¹⁸ Het probleem van de onvolledige AOW-opbouw wordt manifest als er geen vervangende pensioenaanspraken bestaan in het buitenland en tevens sprake is van een marginaal aanvullend pensioen. Betrokkenen moeten om een inkomen te verwerven ter hoogte van het sociaal minimum een aanvullend beroep doen op de bijstand.

Uit cijfers blijkt dat de groep van ouderen in de bijstand vrijwel geheel bestaat uit niet-westerse allochtonen. De prognoses geven aan dat deze groep tussen nu en 2015 nog eens zal verdubbelen tot ruim 33.000 personen.¹⁹ Bijstandsafhankelijkheid is met name nadelig voor de betrokkenen aangezien zij hun eventuele aanvullende pensioenaanspraken in de bijstandsuitkering zien wegsmelten. Bovendien staat de WWB in de weg aan een verblijf van langer dan drie maanden in het buitenland. Waar allochtone ouderen een dubbele band hebben met het moederland en met Nederland, houdt de bijstandsuitkering de betrokkenen als het ware gevangen in Nederland. De AOW kent dit probleem niet aangezien socialezekerheidsverdragen zijn afgesloten met de meeste herkomstlanden die voorzien in de export van het ouderdomspensioen.

De ongelukkige woordcombinatie ‘oud en arm’ die de AOW uit de wereld zou moeten helpen, blijkt voor allochtonen nog steeds te bestaan. Het is op de eerste plaats een probleem van Turken en Marokkanen, vooral in de grote steden. Het is op de tweede plaats een probleem van personen die afkomstig zijn uit landen en gebieden waarmee Nederland historische banden heeft, zoals Suriname en de Antillen. Zij claimen ten opzichte van andere allochtonen een aparte status en doen een

¹⁷ Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (*Pb EG* 1972 L 74).

¹⁸ Zie SER-advies, *Onvolledige AOW-opbouw*, nr. 5, 2000.

¹⁹ Zie deel IV, par. 2.5.

beroep het gelijkebehandelingsbeginsel om een volwaardig AOW-pensioen af te dwingen.²⁰ Het is ten slotte een probleem voor 2.620 Nederlanders die mede als gevolg van het AOW-gat aan lager wal zijn geraakt.²¹ Zijn wij bereid deze groepen te hulp te schieten?

Tot dusver verkeert de oplossing van het probleem van de onvolledige AOW-opbouw in een dogmatische impasse. Versoepeling van de bijstandsnormen voor deze groep op het terrein van de inkomenstoets en de exportmogelijkheid, wordt in strijd geacht met het subsidiaire karakter van de bijstand en het territorialiteitsbeginsel van de WWB. Een oplossing over de boeg van de AOW door middel van een eigen toeslagenregeling wordt weer in strijd geacht met het opbouw karakter van de AOW. Intussen ploeteren de SVB en enkele gemeenten dapper door deze impasse heen door de uitvoering van de WWB voor de 65-plussers in mandaat door de SVB te laten uitvoeren. De gemeenten zitten met de onderhavige groep wat in hun maag. Er valt niets mee te beginnen en - de nieuwe financieringsstructuur van de WWB indachtig - niets aan te verdienen. Het samenwerkingsproces met de SVB is een complexe en arbeidsintensieve aangelegenheid, waar de samenwerking tussen gemeente en SVB van geval tot geval moet worden bekeken. Beter zo dan niets. Toch rijst de vraag of er voor bijstandsgerechtigden met een AOW-hiaat een meer structurele oplossing kan worden gevonden.

3.3 AOW-GERECHTIGDEN MET EEN KLEINE BEURS

Het AOW-hiaat is niet de enige oorzaak van het probleem van een ontoereikend AOW-pensioen. Vanaf 1 januari 2015 komt er nog een oorzaak bij: de afschaffing van de inkomensafhankelijke toeslag. De afschaffing heeft een lange uitgestelde werking gekregen zodat mensen de tijd krijgen om aan het perspectief van een mogelijke inkomensdaling te wennen en er zich particulier tegen te verzekeren. Maar wat als dit onvoldoende is gebeurd en de jongere partner geen werk heeft? In de lagere inkomensklasse ontstaat dan een nieuwe categorie van AOW'ers die een aanvullend beroep op de bijstand moet doen. Dit lijkt toch een uiterst ongewenste situatie. Het is opmerkelijk dat nu de AOW zo erg in de publieke belangstelling staat, er zo weinig over dit probleem wordt gesproken of nagedacht.

De AOW kent geen alternatief instrumentarium om huishoudens met een smalle beurs tegemoet te komen. De behoefte aan een dergelijk instrumentarium bestaat echter wel. Nadat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2005 bij wijze van 'geuzenpenning' iedere AOW'er € 40 had geschonken en nadien nog enkele andere koopkrachtverbeterende maatregelen heeft genomen, wordt thans aan de verhogingen een structureel karakter gegeven. Aldus is er een nieuwe loot aan de stam van de AOW ontstaan in de vorm van artikel 33b. Deze bepaling voorziet in een 'structurele tegemoetkoming in aanvulling op het AOW-pensioen'. De hoogte van de tegemoetkoming bedraagt een tientje per maand. Dit appeltje voor de dorst komt ten goede aan elke AOW-gerechtigde ongeacht zijn financiële positie. Dat bevreedt enigszins aangezien gelijktijdig allerlei voorstellen worden gedaan om de beter gesitueerde AOW'er mee te laten betalen aan de kosten van de vergrijzing.

4 ENKELE OPLOSSINGSRICHTINGEN

4.1 DE BIJSTAND ALS VANGNET?

De hierboven aangestipte knelpunten hebben in feite betrekking op de problematiek van 65-plussers in de bijstand. Als gevolg van het groeiende migratieverschijnsel (AOW-hiaat), een mogelijke zuivere verzelfstandiging van AOW-rechten (zoals hierboven door mij bepleit) en de afschaffing van de AOW-toeslag (per 1 januari 2015) zal een groeiende groep van ouderen met geringe inkomsten op een aanvullende bijstandsuitkering aangewezen raken. Is dit werkelijk een probleem? Wij kennen in Nederland nu eenmaal een systeem waarbij de WWB als vangnet fungeert voor al

²⁰ Op het moment van schrijven ligt een Surinaamse klacht voor bij de Commissie Gelijke Behandeling.

²¹ Zie deel IV, par. 2.5.

diegenen die over onvoldoende eigen middelen van bestaan beschikken. Waarom zou dit systeem niet onverkort op 65-plussers van toepassing zijn? Er is een aantal redenen om genuanceerd over deze vraag na te denken. De eerste reden heeft betrekking op het strenge regime van de middelentoets van de WWB. Deze toets heeft tot gevolg dat ouderen die eigen middelen hebben gespaard, bijvoorbeeld in de vorm van een klein aanvullend pensioen, deze zien verdwijnen in hun aanspraak op een bijstandsuitkering. Ouderen worden daardoor gedwongen op de grens van het sociaal minimum te leven. De tweede reden heeft betrekking op het activerende karakter van de WWB. De wet gaat ervan uit dat bijstandsgerechtigden alles op alles moeten zetten om zo snel mogelijk weer uit de bijstand te geraken door werk te vinden. Voor 65-plussers geldt evenwel nog steeds het uitgangspunt dat men niet langer hoeft te werken maar van “het pensioen mag genieten”. Van de categorie van 65-plussers valt vooraf te verwachten dat men langdurig op de bijstand is aangewezen. Ten slotte rijst de vraag of een groeiende bijstandafhankelijkheid van specifieke groepen 65-plussers het oorspronkelijke uitgangspunt van de AOW ondermijnt dat aan alle ingezetenen een gelijke garantie op het niveau van het sociaal minimum moet worden geboden.

4.2 VERSTERKING SAMENHANG WWB-AOW

Er kunnen voor het probleem van de bijstandafhankelijkheid van 65-plussers meerdere oplossingsrichtingen worden gezocht. Een eerste richting voorziet in een versterking van de samenhang tussen de WWB en de AOW. Deze kan worden gerealiseerd door de rechtspositie van 65-plussers binnen de WWB te verbeteren zodat deze als het ware opschuift in de richting van de rechtspositie van de pensioengerechtigde in de AOW. Op zich kan worden geconstateerd dat de wetgever deze weg al is ingeslagen. In de WWB gelden voor ouderen immers reeds een (licht) verhoogde uitkeringsnorm (art. 22) en een (kleine) vrijlating voor het aanvullende pensioen (art. 33, lid 5). Deze normen zouden verder versoepeld kunnen worden. Een andere manier om de samenhang tussen de WWB en de AOW te verstreken is om ten aanzien van 65-plussers de uitvoering van de WWB in handen te geven van de SVB. Een solide wettelijke constructie hiervoor kan het bewerkelijke proces van mandatering van gemeenten naar SVB zoals zich dat thans voltrekt (zie hiervoor paragraaf 3.2), overbodig maken. De 65-plusser is dan slechts nog op één instantie aangewezen.

4.3 EEN INKOMENSAFHANKELIJKE OUDERENTOESLAG

Een tweede oplossingsrichting bestaat eruit een toeslagenregeling in het leven te roepen volgens de systematiek van de nieuwe Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).²² Kenmerk van deze systematiek is dat de toeslag afneemt naarmate het inkomen hoger wordt.²³ Het gaat dan niet zoals bij de huidige inkomensafhankelijke toeslag om het inkomen van de jongere partner, maar om het gezamenlijke huishoudinkomen.

De toeslagenregeling zou ten aanzien van de AOW een complementair karakter moeten hebben. Het is er niet om te doen de AOW inkomensafhankelijk te maken, maar om bovenop de AOW een toeslagenfaciliteit te creëren. Er ontstaat dan een vergelijkbare situatie als bij de kinderregelingen, waar de AKW het niet-inkomensafhankelijke deel voor zijn rekening neemt en de Wet op de kindertoeslag²⁴ de inkomensafhankelijke aanvullingen.

Men zou kunnen tegenwerpen dat met het invoeren van de inkomensafhankelijke ouderentoeslag het probleem van de toets aan de gezamenlijke huishouding weer binnenboord zou worden gehaald. Op zich is dit juist, maar hier staat tegenover dat de huidige complexe socialezekerheidsdefinitie van de gezamenlijke huishouding zal worden vervangen door het soepele en eenduidige fiscale

²² Wet van 23 juni 2005, *Stb.*2005, 344.

²³ Een soortgelijke toeslag kan worden ingevoerd voor de alleenstaande pensioengerechtigde die een kind heeft jonger dan 18 jaar.

²⁴ Deze wet verkeert nog in de fase van parlementaire goedkeuring. Het is de bedoeling dat de wet 1 januari 2008 in werking zal treden. Zie *Kamerstukken II* 2006/2007, 30 306, nr. 76.

partnerbegrip van de Awir dat uitgaat van de vraag of men in één jaar al dan niet meer dan zes maanden op een gezamenlijk adres ingeschreven heeft gestaan.²⁵ Dit heeft mede tot gevolg dat personen die bij de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) een eigen adres aanhouden, geheel met rust worden gelaten, tenzij sprake is van een valse adresopgave.

Volgens de normen van het internationaal socialezekerheidsrecht zou de toeslag als onderdeel worden beschouwd van het AOW-pensioen en derhalve exporteerbaar zijn. De toeslagenregeling kan echter heel wel, net zoals dat gebeurt bij bijvoorbeeld de IOAW, IOAZ en de Wajong²⁶, kunnen worden opgevoerd als een zogenaamde non-contributieve regeling. In het Europese coördinatierecht is een speciaal regime in het leven geroepen om voor dit type regelingen een uitzondering te maken op de exportregeling.²⁷ Om toeslaggerechtigden niet onmiddellijk te straffen voor een kortdurend verblijf in het buitenland, zou eveneens de voorwaarde gesteld kunnen worden dat zolang men ingezetene in Nederland is in de zin van de AOW, de toeslag in het buitenland betaalbaar blijft.

Met de toeslagenregelingen die onder het bereik van de Awir vallen, is een nieuwe categorie van socialezekerheidsregelingen in het leven geroepen. Het zijn socialezekerheidsregelingen die gebruikmaken van het fiscale begrippenapparaat en uitgevoerd worden door de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst. Maar het blijven socialezekerheidsregelingen. Waar toeslagen worden gegeven in aanvulling op bestaande socialezekerheidsregelingen, meen ik dat ze ook door de bestaande bevoegde organen van de sociale zekerheid moeten worden uitgevoerd, in samenwerking met de Dienst Toeslagen. Zo niet, dan ontstaan er inconsistenties in de beslissingsfeer, dubbele procedures en uiteindelijk dubbele loketten. Evenals de Wet op de kindertoeslag, zou een Wet op de ouderentoeslag aldus moeten worden uitgevoerd door de SVB. Een dergelijke voorkeur mag in een boek als dit dat door SVB'ers is gemaakt, uiteraard zonder gêne worden uitgesproken.

5 SLOTBESCHOUWING

Deze toekomstbeschouwing kan worden beschouwd als een lofzang op de AOW als een krachtige en moeilijk weg te denken 'constructie'. Stille wateren hebben diepe gronden. Dat geldt ook voor de AOW. De knelpunten die in het tweede onderdeel zijn beschreven zijn inderdaad als rimpelingen op het vlakke water te beschouwen. Die rimpelingen laten ons zien dat de AOW nog niet geheel voltooid is en dat wij er nog verder aan moeten bouwen. Verder bouwen is inderdaad de boodschap. Niet afbreken. Het zou welhaast getuigen van destructiviteit om deze solidaire basis van het Nederlandse pensioengebouw aan te tasten. Je vraagt je af hoe in de toekomst bij een volgend jubileum over de AOW gedacht en geschreven wordt. De eerstvolgende gelegenheid is de 65-jarige herdenking. Dat wordt pas een echt feest! Laat ons hopen dat bij die gelegenheid geconcludeerd zal worden dat de gepensioneerde nog lang niet aan pensioen toe is.

²⁵ Zie artikel 3, lid 2, onder b jo. art. 1 (g) Awir.

²⁶ Resp. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, *Stb.* 1986,565, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, *Stb.* 1987, 281 en Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, *Stb.* 1997/177.

²⁷ Zie art. 10bis, jo. art. 4, lid 2bis Vo. 1408/71.